



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
PAOLA MENGOZZIEGO  
przedstawiona w dniu 4 października 2018 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-420/16 P

**Balázs-Árpád Izsák,  
Attila Dabis  
przeciwko**

**Komisji Europejskiej**

Odwołanie – Inicjatywa obywatelska „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu” wzywająca Komisję do złożenia wniosku legislacyjnego włączającego regiony z mniejszością narodową do polityki spójności Unii – Zgłoszenie do rejestracji – Odmowa Komisji – Artykuł 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 211/2011 – Wykroczenie w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji – Oczywisty charakter – Ciężar dowodu – Artykuł 174 TFUE – Artykuł 167 TFUE – Artykuł 19 ust. 1 TFUE

### I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis żądają uchylecia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 maja 2016 r., Izsák i Dabis/Komisja (T-529/13, EU:T:2016:282) (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w drodze którego Sąd oddalił ich skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2013) 4975 final z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie wniosku o rejestrację europejskiej inicjatywy obywatelskiej o nazwie „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu” złożonego Komisji Europejskiej w dniu 18 czerwca 2013 r. (zwanej dalej „sporną decyzją” lub „decyzją odmowną”).

2. Główna kwestia podnoszona w rozpatrywanym odwołaniu dotyczy wykładni podstawy, na której Sąd oparł utrzymanie w mocy decyzji Komisji o odmowie rejestracji propozycji europejskiej inicjatywy obywatelskiej (zwanej dalej „propozycją EIO”), czyli tego, że owa inicjatywa „wykracza w oczywisty sposób poza zakres kompetencji Komisji do przedłożenia projektu aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie traktatów” w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 211/2011”)<sup>2</sup>.

3. Tytułem wstępu uważam, że ze względu na często zbyt ogólny sposób sformułowania niektórych zarzutów odwołania większość z nich jest albo niedopuszczalna, albo bezzasadna.

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> Dz.U. 2011, L 65, s. 1.

4. Jednakże, co rozwinę w mojej analizie, moim zdaniem należy uwzględnić zarzuty pierwszy i trzeci, rozpatrywane łącznie. Sąd niesłusznie oddalił w całości zarzuty szczegółowe dotyczące błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE oraz art. 174 TFUE, jak również art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)<sup>3</sup> w związku z motywem 10 tego rozporządzenia i utrzymał w mocy sporną decyzję odmawiającą rejestracji propozycji. W mojej ocenie zaskarżony wyrok powinien zostać zatem uchylony w tym zakresie.

## II. Okoliczności poprzedzające spór, sporna decyzja i zaskarżony wyrok

5. W dniu 18 czerwca 2013 r. B.A. Izsák i A. Dabis (zwani dalej „wnoszącymi odwołanie”) wraz z pięcioma innymi osobami przedstawili Komisji propozycję EIO zatytułowaną „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu”. Propozycja EIO miała na celu „[p]oświęcenie szczególnej uwagi w ramach polityki spójności Unii regionom, które ze względu na cechy narodowe, etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od regionów otaczających”<sup>4</sup>.

6. W dniu 25 lipca 2013 r., po przypomnieniu brzmienia art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011 i przeanalizowaniu w szczególności postanowień traktatu FUE powołanych w propozycji EIO, a także „wszystkich pozostałych możliwych podstaw prawnych”, Komisja odmówiła wnoszącym odwołanie zarejestrowania propozycji EIO z tego powodu, że wykraczała ona w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) i art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 211/2011<sup>5</sup>.

7. Dnia 27 września 2013 r. wnoszący odwołanie wnieśli do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Jedyne zarzuty skargi wyrażony w większej liczbie zarzutów szczegółowych zmierzał do stwierdzenia naruszenia przez Komisję art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Zarzuty szczegółowe zostały oparte, po pierwsze, na błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE oraz art. 174 TFUE, jak również art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003, czytany w świetle motywu 10 tego rozporządzenia, po drugie, na błędnej wykładni art. 167 TFUE, po trzecie, na błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE, po czwarte, na błędnym uwzględnieniu informacji niewskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011, oraz po piąte, na nadużyciu władzy i naruszeniu zasady dobrej administracji<sup>6</sup>.

8. W zakresie zaskarżonego wyroku Sąd zbadał różne zarzuty szczegółowe przedstawione przez wnoszących odwołanie w ramach ich jedyne go zarzutu, a następnie oddalił skargę i obciążył wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

## III. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

9. W dniu 28 lipca 2016 r. wnoszący odwołanie wnieśli odwołanie od zaskarżonego wyroku. W swoich żądaniach wnoszą oni, aby Trybunał tytułem głównym uchylił zaskarżony wyrok w całości, orzekł co do istoty sprawy i stwierdził nieważność spornej decyzji, a tytułem żądania ewentualnego, aby przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania, jeśli Trybunał uzna, że stan postępowania nie pozwala mu na wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia, jak również wnoszą o to, aby obciążyć Komisję kosztami postępowania.

10. Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie skarżących kosztami postępowania.

<sup>3</sup> Dz.U. 2003, L 154, s. 1.

<sup>4</sup> Zobacz pkt 2 załącznika II do propozycji EIO.

<sup>5</sup> Punkt 9 zaskarżonego wyroku.

<sup>6</sup> Punkt 39 zaskarżonego wyroku.

11. Rządy rumuński i słowacki, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, żądają, by Trybunał oddalił odwołanie wniesione przez wnoszących odwołanie i obciążył ich kosztami postępowania.

12. Rząd węgierski, który również jest interwenientem w sprawie, wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, a jeśli Trybunał uzna, że przesłanki do tego nie zostały spełnione – o przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania celem orzeczenia co do istoty sprawy.

13. W ramach wniosku o przeprowadzenie rozprawy wnoszący odwołanie podnieśli również trzy dodatkowe zarzuty i na podstawie tychże zarzutów lub zarzutów przywołanych w odwołaniu zażądali uchylenia zaskarżonego wyroku. Komisja odpowiedziała w swoich uwagach pisemnych, że dodatkowe zarzuty są, tytułem głównym, niedopuszczalne, a tytułem ewentualnym, bezpodstawne.

14. Strony, z wyjątkiem rządu słowackiego, który nie był wtedy reprezentowany, zostały wysłuchane podczas rozprawy przed Trybunałem, która miała miejsce w dniu 3 kwietnia 2018 r.

#### **IV. Ocena prawna**

##### ***Rozważania wstępne***

15. Na poparcie odwołania wnoszący odwołanie podnieśli pięć zarzutów, a w wyżej wskazanym wniosku o przeprowadzenie rozprawy – dodatkowe trzy zarzuty. Pierwszy zarzut odnosi się do naruszenia art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej zwanej „kartą”) oraz art. 92 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 4 marca 2015 r. (zwanego dalej „regulaminem postępowania przed Sądem”)<sup>7</sup>. Drugi zarzut oparty jest na naruszeniu art. 11 ust. 4 TUE oraz art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Trzeci zarzut opiera się na naruszeniu art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE oraz art. 174 TFUE. Czwarty zarzut związany jest z naruszeniem art. 7 i 167 TFUE, art. 3 ust. 3 TUE, art. 22 karty, jak również postanowień dotyczących zakazu dyskryminacji. Piąty zarzut oparty jest na błędnej wykładni pojęcia „nadużycia prawa” w zakresie, w jakim Sąd orzekł co do kosztów postępowania. Trzy dodatkowe zarzuty oparte są na naruszeniu zasady dobrej administracji, jak również zasady równego traktowania oraz w końcu – na braku częściowej rejestracji propozycji EIO.

16. Mimo że odwołanie zostało oparte na pięciu zarzutach i trzech zarzutach dodatkowych, oceniam, że w niniejszej opinii należy skoncentrować się na analizie zarzutów od drugiego do czwartego. Ponadto uważam za niezbędne uporządkowanie odwołania poprzez połączenie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących co do zasady ciężaru dowodu, który w zaskarżonym wyroku został przerzucony na wnoszących odwołanie.

17. Należy zauważyć, że wszystkie zarzuty odwołania skupiają się wokół przesłanki zawartej w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 oraz przeprowadzonej przez Sąd weryfikacji oceny Komisji w zakresie tego, co wykracza w oczywisty sposób poza zakres jej kompetencji.

18. W tym względzie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że jak wynika z motywu 4 i art. 4 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 211/2011, w ramach tej procedury rejestracji Komisja jest zobowiązana udzielić pomocy i porady organizatorom europejskiej inicjatywy obywatelskiej (zwanej dalej „EIO” lub „inicjatywą obywatelską”), w szczególności w odniesieniu do kryteriów rejestracji. Następnie należy podkreślić, że jak zostało przypomniane w motywie 10 tego rozporządzenia, decyzja dotycząca rejestracji danej propozycji EIO w rozumieniu art. 4 wskazanego rozporządzenia powinna

<sup>7</sup> Dz.U. 2015, L 105, s. 1, zmieniony w dniu 13 lipca 2016 r. (Dz.U. 2016, L 217, s. 71, 72, 73).

zostać podjęta zgodnie z zasadą dobrej administracji, z którą wiąże się w szczególności spoczywający na właściwej instytucji obowiązek przeprowadzenia starannego i bezstronnego badania, które uwzględni wszystkie istotne elementy danego przypadku. Wymogi te, które są nierozdzielnie związane z zasadą dobrej administracji, mają zastosowanie w sposób ogólny do działania administracji Unii w jej stosunkach ze społeczeństwem i w związku z tym także do przedłożenia EIO, będącej instrumentem uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym Unii<sup>8</sup>.

19. Należy pamiętać, że zgodnie z celami realizowanymi przez ten instrument, które to cele zostały wymienione w motywach 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011 i polegają w szczególności na zachęcaniu obywateli do aktywności i zwiększeniu dostępności Unii, wymóg rejestracji przewidziany w art. 4 ust. 2 lit. b) owego rozporządzenia powinien być interpretowany i stosowany przez Komisję, do której złożono propozycję EIO, w sposób zapewniający łatwy dostęp do EIO<sup>9</sup>. Z celów motywu 2 przedmiotowego rozporządzenia wynika również, że procedury i warunki wymagane dla EIO powinny być jasne, proste, przyjazne użytkownikowi i proporcjonalne do charakteru EIO. Wymagane procedury i warunki powinny także wprowadzać rozsądną równowagę między prawami i obowiązkami<sup>10</sup>.

20. Tylko w sytuacji, gdy propozycja EIO – w świetle jej przedmiotu i celów, jakie wynikają z obligatoryjnych i, w danym przypadku, dodatkowych informacji udzielonych przez organizatorów na podstawie załącznika II do rozporządzenia nr 211/2011 – *wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje*<sup>11</sup>, na mocy których Komisja może przedstawić wniosek dotyczący aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów, Komisja jest uprawniona do odmowy rejestracji tej propozycji EIO na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) owego rozporządzenia<sup>12</sup>.

21. To właśnie w świetle powyższych uwag należy przeprowadzić analizę zarzutów odwołania.

***A. W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, opartych na naruszeniu art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE, art. 174 TFUE oraz rozłożenia ciężaru dowodu***

***1. Zaskarżony wyrok***

22. W pkt 81 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że wnoszący odwołanie nie wykazali, że realizacja polityki spójności Unii zarówno przez Unię, jak i przez państwa członkowskie zagraża swoistym cechom regionów z mniejszością narodową<sup>13</sup>. Ponadto Sąd orzekł w pkt 85 zaskarżonego wyroku, że wnoszący odwołanie nie wykazali również, by swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową można było uważać za poważne i trwałe niekorzystne warunki demograficzne w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE.

<sup>8</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 46–48).

<sup>9</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 49).

<sup>10</sup> Zobacz podobnie motyw 2 rozporządzenia nr 211/2011.

<sup>11</sup> Wyróżnienie moje.

<sup>12</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 50).

<sup>13</sup> Organizatorzy zdefiniowali w propozycji EIO w sposób pisemny „regiony z mniejszością narodową” jako obejmujące większą liczbę regionów i obszarów geograficznych, włącznie ze strefami geograficznymi pozbawionymi kompetencji administracyjnych, różniące się od sąsiednich regionów cechami narodowymi, etnicznymi, kulturowymi, religijnymi lub językowymi.

23. Następnie w pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd przeszedł do analizy art. 174 akapit trzeci TFUE<sup>14</sup> oraz art. 121 ust. 4<sup>15</sup> rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>16</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1303/2013”), w której uznał, że na podstawie wskazanych przepisów w pojęciu „niekorzystnych warunków” nie mieszczą się niekorzystne warunki, które wynikają ze swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych regionów z mniejszością narodową.

24. Sąd dodał w pkt 87 zaskarżonego wyroku, że „nawet przy założeniu, że [te] cechy można by analizować jako dane demograficzne swoiste dla odnośnych regionów, nie zostało wykazane, że stanowią one w sposób systemowy niekorzystne warunki dla rozwoju gospodarczego wspomnianych regionów w stosunku do regionów otaczających”. Sąd przyznał wprawdzie, że różnice językowe mogą być przyczyną kosztów transakcyjnych lub problemów z zatrudnieniem, jednakże ocenił, że mogą one również przynosić regionom z mniejszością narodową pewne porównywalne korzyści, takie jak pewna atrakcyjność turystyczna lub wielojęzyczność.

## 2. Streszczenie argumentacji stron

25. Pierwszy zarzut odwołania powinien moim zdaniem zostać przeformułowany, jako że w istocie wnoszący odwołanie podnoszą, iż Sąd, bez wskazania im na wstępie zakresu ciężaru dowodu, orzekł tak, jak uprzednio wskazano w pkt 81 i 85 zaskarżonego wyroku, a następnie w pkt 89 tego wyroku oddalił zarzut szczegółowy wnoszących odwołanie ze względu na brak dowodów. Trzeci zarzut stanowi kontynuację pierwszego zarzutu.

26. Po pierwsze, wnoszący odwołanie, popierani w istocie przez rząd węgierski, podnoszą, iż Sąd nie powiadomił stron procesowych o tym, że muszą przedstawić dowody na okoliczność, że realizacja polityki spójności Unii zarówno przez Unię, jak i przez państwa członkowskie zagraża swoistym cechom regionów z mniejszością narodową (pkt 81 zaskarżonego wyroku) oraz że swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową można by uważać za niekorzystne warunki demograficzne (pkt 85 zaskarżonego wyroku). W rezultacie w pkt 87 zaskarżonego wyroku Sąd oparł się na przypuszczeniach. Mimo że w pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd przypisał wyliczeniu zawartemu w art. 174 akapit trzeci TFUE charakter wyczerpujący, w pkt 87 zaskarżonego wyroku uznał w sposób dorozumiany możliwość jego rozszerzenia. Sąd przyjął zatem niejednoznaczne uzasadnienie.

14 Zgodnie z art 174 akapit trzeci TFUE: „[w]śród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się [...] regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

15 Artykuł ten stanowi: „4) objęcia obszarów o poważnych i trwałych niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych, do których zalicza się: a) wyspiarskie państwa członkowskie, kwalifikujące się do wsparcia z Funduszu Spójności, oraz inne wyspy, z wyjątkiem wysp, na których znajduje się stolica państwa członkowskiego, lub które posiadają stałe połączenie z lądem stałym; b) obszary górskie w rozumieniu prawodawstwa krajowego danego państwa członkowskiego; c) obszary o niskiej (tj. poniżej 50 osób na kilometr kwadratowy) i bardzo niskiej (poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy) gęstości zaludnienia; d) regiony najbardziej oddalone zdefiniowane w art. 349 TFUE”.

16 Dz.U. 2013, L 347, s. 320.

27. Po drugie, wnoszący odwołanie twierdzą, że Sąd naruszył art. 47 karty<sup>17</sup> oraz zasadę kontradiktoryjności, jak również art. 92 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem<sup>18</sup>. Według wnoszących odwołanie, którzy przywołują w szczególności wyrok z dnia 21 lutego 2013 r., Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, pkt 29)<sup>19</sup>, w celu spełnienia wymogów związanych ze sprawiedliwym procesem ważne jest, aby strony znały i mogły przedyskutować w sposób kontradiktoryjny zarówno okoliczności faktyczne, jak i okoliczności prawne, które mają decydujące znaczenie.

28. Po trzecie, Sąd błędnie odmówił wzięcia pod uwagę danych statystycznych przedstawionych we wnioskach o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta złożonych przez Județul Covasna (okręg Covasna, Rumunia) oraz Obec Debrad (gminę Debrad, Słowacja) (zwanym dalej łącznie „wnioskami o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta w pierwszej instancji”), wykazujących, że regiony z mniejszością narodową poddane są niekorzystnym warunkom demograficznym.

29. Komisja, jak również rządy rumuński i słowacki podniosły, że zarzuty szczegółowe są bezpodstawne. Według Komisji to na osobie, która powołuje się na fakty na poparcie swojego wniosku, spoczywa ciężar dostarczenia dowodów na ich zającie.

30. Komisja zauważa, że w pkt 80–89 zaskarżonego wyroku Sąd nie potraktował co do zasady okoliczności wskazanych w pkt 80 i 85 owego wyroku jako faktów w rozumieniu zasad regulujących ciężar dowodu i postępowanie dowodowe. Przeciwnie, przeprowadzono proces wykładni istotnych norm prawnych, aby w pkt 84 zaskarżonego wyroku dojść do wniosku, że ani art. 2 TUE, ani art. 21 ust. 1 karty, ani żaden inny przepis prawa Unii mający na celu walkę z dyskryminacją, w szczególności przepisy oparte na przynależności do mniejszości narodowej, nie może umożliwić Komisji zaproponowania w ramach polityki spójności Unii aktu prawnego Unii, którego przedmiot i treść odpowiadałyby przedmiotowi i treści proponowanego aktu.

31. Komisja zastosowała w niniejszym przypadku wykładnię przyjętą przez Sąd w wyroku z dnia 19 kwietnia 2016 r., Costantini/Komisja (T-44/14, EU:T:2016:223, pkt 16–18). We wskazanych punktach Sąd przypomniał w istocie, że zgodnie z art. 5 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania i że na mocy art. 13 ust. 2 TUE każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów. W ten kontekst wpisuje się zatem art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Z brzmienia tego przepisu wynika, że celem dokonania oceny, czy propozycja EIO nie znajduje się w sposób oczywisty poza zakresem jej kompetencji, Komisja dokonuje wstępnego badania danych, którymi dysponuje, przy czym wyjaśniono, że z art. 10 ust. 1 lit. c) owego rozporządzenia wynika, iż pełniejsze badanie zostanie dokonane w przypadku rejestracji proponowanej EIO.

### 3. Analiza

32. Po pierwsze, oceniam, że zarzut szczegółowy odnoszący się do dopuszczalności dowodów zawartych we wnioskach o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta w pierwszej instancji jest oczywiście bezpodstawny. Należy zauważyć, że te dowody zawierają dane statystyczne, które były już zawarte we wnioskach o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta w pierwszej instancji, które to wnioski prezes pierwszej izby Sądu odrzucił

17 Artykuł 47 karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, stanowi:  
„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.  
Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.  
Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

18 Postanowienie to stanowi, że: „Sąd wydaje postanowienie określające środki właściwe ze względu na fakty, które mają zostać udowodnione”.

19 Cytat wydaje odnosić się do pkt 30 wyroku z dnia 21 lutego 2013 r., Banif Plus Bank (C 472/11, EU:C:2013:88).

postanowieniem z dnia 18 maja 2015 r., Izsák i Dabis/Komisja (T-529/13, niepublikowanym, EU:T:2015:325). Te wnioski dowodowe zostały na nowo zamieszczone w załącznikach do przedmiotowego odwołania. Tymczasem w niniejszej sprawie ze względu na to, że wnioski o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta w pierwszej instancji zostały odrzucone, Sądowi nie można zarzucić, że wydając wyrok co do istoty sprawy, czyli zaskarżony wyrok, nie wziął pod uwagę danych statystycznych znajdujących się w rzeczonych wnioskach. Te wnioski dowodowe nie powinny być brane pod uwagę na etapie odwołania, ponieważ Trybunał może kontrolować jedynie zasadność wyroku Sądu w świetle okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących przedmiotu sporu przed Sądem<sup>20</sup>.

33. W drugiej kolejności należy oddalić zarzut szczegółowy odnoszący się zasadniczo do naruszenia art. 92 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Zgodnie z art. 92 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem: „Sąd wydaje postanowienie określające środki [dowodowe] właściwe ze względu na fakty, które mają zostać udowodnione”. Jednakże wnoszący odwołanie zinterpretowali art. 92 § 1 tego regulaminu w błędny sposób, jako że Sąd nie ma w stosunku do strony skarżącej obowiązku, który polegałby na zwróceniu się do niej o doprecyzowanie środków dowodowych, które powinna dostarczyć. W istocie Sąd *może* w ramach środków organizacji postępowania<sup>21</sup> przeprowadzić z urzędu środki dowodowe wskazane w art. 91 rzeczonego regulaminu. Jednakże z orzecznictwa, z którym się zgadzam, wynika, że wyłącznie do Sądu należy ocena ewentualnej konieczności uzupełnienia materiału dowodowego zgromadzonego w rozpatrywanej przez niego sprawie<sup>22</sup>. „Ponadto zarządzone przez Sąd środki dowodowe [...], zgodnie z art. 91 [...], leżą w zakresie uznania Sądu. W rezultacie ma on swobodę w decydowaniu, czy zarządzić (albo nie) przeprowadzenie tych środków dowodowych”<sup>23</sup>.

34. Zarzut szczegółowy wnoszący odwołanie, zgodnie z którym Sąd powinien był wezwać ich do przedstawienia dodatkowych dowodów na poparcie ich twierdzeń, powinien zatem zostać oddalony.

35. Uważam z kolei, w trzeciej i ostatniej kolejności, że zarzut oparty na naruszeniu art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE<sup>24</sup>, art. 174 TFUE oraz na rozłożeniu ciężaru dowodu, który wynika z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, powinien zostać uwzględniony.

36. Przypominam, że na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 211/2011 Komisja odmawia rejestracji propozycji EIO, jeśli w szczególności nie jest spełniona przesłanka z art. 4 ust. 2 lit. b) owego rozporządzenia. Jak słusznie podnoszą wnoszący odwołanie, z literalnej wykładni rozporządzenia nr 211/2011 wynika bowiem, że Komisja może odmówić rejestracji propozycji EIO jedynie ze względu na „brak” kompetencji w tej dziedzinie, który jest oczywisty<sup>25</sup>. Wyrażenie „w sposób oczywisty”

20 Artykuł 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

21 Zgodnie z art. 88 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Wyróżnienie moje.

22 Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 22 listopada 2007 r., Sniace/Komisja (C-260/05 P, EU:C:2007:700, pkt 77, 78); z dnia 3 lutego 2005 r., Comafica i Dole Fresh Fruit Europe/Komisja (T-139/01, EU:T:2005:32, pkt 171): „informacje zawarte w aktach sprawy oraz wyjaśnienia udzielone w trakcie rozprawy są wystarczające, by Sąd mógł orzec w tej sprawie”. Co więcej, jak wskazano w pkt 21 zaskarżonego wyroku, co również podkreślił rząd rumuński w swoich uwagach, na podstawie przedstawionych przez wnoszących odwołanie dowodów Sąd zdecydował w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 § 3 lit. b) regulaminu postępowania przed Sądem wezwać strony główne do ustosunkowania się na piśmie co do pewnych aspektów sporu.

23 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 8 lutego 2018 r., HB/Komisja (C-336/17 P, EU:C:2018:74, pkt 26).

24 Zgodnie z tym postanowieniem „2. Kompetencje dzielone między Unią a państwami członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin: [...] c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna [...]”.

25 Zgodnie z francuskim słownikiem Larousse przymiotnik „manifeste” (oczywisty) oznacza: którego charakter, prawdziwość, autentyczność nie budzi wątpliwości.

w pierwszej kolejności prowadzi do wstępnego ogólnego badania, pozwalającego wyeliminować propozycje EIO, które w sposób oczywisty nie są objęte zakresem żadnego postanowienia traktatów, na którym można oprzeć kompetencje Unii<sup>26</sup>, przy czym bardziej kompleksowe badanie jest przewidziane w przypadku rejestracji propozycji<sup>27</sup>.

37. Celem spełnienia przesłanki zawartej w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 organizatorzy muszą wyjaśnić w propozycji EIO, że propozycja ta mieści się w zakresie kompetencji Komisji, wskazując przepisy, które uważają za właściwe dla uzasadnienia kompetencji Komisji. Komisja, a następnie Sąd muszą zbadać, czy przesłanka ta została spełniona.

38. W rezultacie oznacza to, po pierwsze, że w przypadku wątpliwości dotyczących celów propozycji EIO, które *potencjalnie* mieszczą się w kompetencjach Komisji, ta ostatnia powinna zarejestrować propozycję EIO. Po drugie, jeśli owa propozycja wykracza poza zakres kompetencji Komisji, ale Komisja nie dostarczy oczywistego dowodu na tę okoliczność, propozycja EIO może zostać zarejestrowana. Po trzecie, propozycja EIO powinna mieścić się w zakresie kompetencji Komisji, ale nie można wymagać od organizatorów, aby wykazali, że *znajduje się ona w sposób oczywisty* w zakresie kompetencji Komisji.

39. Wyjaśniwszy to, należy dokonać oceny badania przeprowadzonego przez Sąd w zaskarżonym wyroku co do charakteru „[wykraczającego] w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji”.

40. Najpierw Sąd w pkt 60 zaskarżonego wyroku słusznie przypomniał, że na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 Komisja powinna przeprowadzić wstępne badanie danych, którymi dysponuje, w celu dokonania oceny, czy propozycja EIO nie wykracza w sposób oczywisty poza jej kompetencje. W pkt 61 zaskarżonego wyroku Sąd podkreślił, że to na nim spoczywa ustalenie w niniejszej sprawie, czy Komisja w sposób prawidłowy zastosowała przesłankę zawartą w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

41. Wnoszący odwołanie nie zakwestionowali tych wniosków, które, co należy zauważyć, są analogiczne do wniosków sformułowanych przez Sąd w wyroku z dnia 19 kwietnia 2016 r., Costantini/Komisja (T-44/14, EU:T:2016:223, pkt 16–18), do którego odwołuje się Komisja w pismach procesowych.

42. Przeciwnie do tego, co twierdzi Komisja w odpowiedzi na odwołanie, zasady, którymi powinny kierować się zarówno Komisja, jak i Sąd – mimo że nie można im niczego zarzucić – nie przynoszą rozwiązania co do istoty sprawy.

43. Na drugim etapie w pkt 64–71 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał oceny zasadności spornej decyzji w świetle przepisów i postanowień, których błędną wykładnię zarzucili skarżący w pierwszej instancji<sup>28</sup>. Na podstawie wyżej przytoczonych rozważań w pkt 72 tego wyroku Sąd, mając na względzie ramy prawne sporu, stwierdził, że Komisja słusznie uznała w spornej decyzji, iż „art. 174 i 176–178 TFUE nie mogą stanowić podstaw prawnych dla przyjęcia proponowanego aktu”. W pkt 73–76 zaskarżonego wyroku, rozwijając analizę Komisji zawartą w spornej decyzji, Sąd potwierdza zasadność tej decyzji

26 Ograniczenie charakteru „[wykraczającego] w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji” skutkuje tym, że propozycja EIO nie może dotyczyć ani dziedziny, która wykracza poza kompetencje Unii, ani zagadnienia, na przykład z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa publicznego, które wprawdzie wchodzi w zakres kompetencji Unii, ale co do którego Komisja nie jest władna przedstawić propozycji. Otóż zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE Komisja jest instytucją, która, in fine, ma prawo inicjatywy prawodawczej i podejmuje tę inicjatywę, jeśli propozycja EIO spełnia wszystkie warunki niezbędne do rejestracji oraz przesłanki materialne wskazane w rozporządzeniu nr 211/2011. Zobacz również artykuł U. Villaniego w: M.T. D'Alessio, V. Kronenberger, V. Placco (red.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruksela 2013, s. 202.

27 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 kwietnia 2016 r., Costantini i in./Komisja (T-44/14, EU:T:2016:223, pkt 17); a także pkt 60 zaskarżonego wyroku.

28 Chodzi o zarzuty szczegółowe oparte na błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE oraz art. 174 TFUE, jak również art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 cytowanego w świetle motywu 10 tego rozporządzenia.



i stwierdza, że „prawodawca Unii nie mógłby, nie naruszając art. 4 ust. 2 TUE<sup>29</sup>, przyjąć aktu definiującego [...] regiony z mniejszością narodową, którym może być przyznana szczególna uwaga w ramach polityki spójności Unii, na podstawie kryteriów autonomicznych, a zatem bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w zainteresowanych państwach członkowskich”.

44. Jednakże na trzecim etapie Sąd niuansuje swoją analizę, podnosząc „w każdym razie” w pkt 77 zaskarżonego wyroku, że nawet w sytuacji, gdy „regiony z mniejszością narodową mogłyby odpowiadać jednostkom administracyjnym istniejącym w zainteresowanych państwach członkowskich lub połączeniom takich jednostek, należy zauważyć, że zachowanie swoistych cech [...] tych regionów nie jest celem, który mógłby uzasadniać przyjęcie unijnego aktu prawnego na podstawie art. 174 [TFUE] [...]”. Zdaniem Sądu cele art. 174 TFUE nie są zgodne z celami propozycji EIO, czyli zachowaniem cech regionów z mniejszością narodową, jako że środki przyjęte na podstawie tego postanowienia mają na celu wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii i w szczególności zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, poświęcając im szczególną uwagę. W pkt 79 zaskarżonego wyroku Sąd przyznaje, że wnoszący odwołanie twierdzą, iż aktualna realizacja polityki spójności nie spełnia swoich celów. Jednakże w pkt 85 zaskarżonego wyroku Sąd wspomina, że wnoszący odwołanie nie wykazali, iż swoiste cechy regionów z mniejszością narodową można było uważać za poważne i trwałe niekorzystne warunki w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE. Pomimo że Sąd orzekł, iż przedłożony w sprawie materiał dowodowy jest niewystarczający, w pkt 86 zaskarżonego wyroku stwierdził on, w świetle brzmienia art. 174 akapit trzeci TFUE oraz art. 121 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013<sup>30</sup>, że z prawa wtórnego ani postanowień traktatów nie można wywieść, iż „pojęcie »poważnych i trwałych niekorzystnych warunków demograficznych« w rozumieniu art. 174 akapit trzeci mogłoby obejmować swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową”.

45. Na czwartym etapie, w pkt 87 zaskarżonego wyroku, Sąd wskazuje, iż „nawet przy założeniu, że wspomniane cechy można by analizować jako dane demograficzne swoiste dla odnośnych regionów, nie jest wykazane, że stanowią one *w sposób systemowy*<sup>31</sup> niekorzystne warunki dla rozwoju gospodarczego wspomnianych regionów w stosunku do regionów otaczających”. Sąd przyznaje wprawdzie, że „różnice, w szczególności językowe, między tymi regionami a regionami otaczającymi mogą tkwić u źródła dodatkowych kosztów transakcyjnych lub pewnych trudności dotyczących zatrudnienia”, niemniej ocenia, że „swoiste cechy tych regionów mogą także im zapewniać pewną przewagę komparatywną, na przykład pod względem pewnej atrakcyjności turystycznej lub wielojęzyczności”.

46. W pkt 89 zaskarżonego wyroku Sąd wnioskuje z tego, że „[w] braku jakiegokolwiek elementu dowodowego dostarczonego przez skarżących nie ma zatem żadnego powodu, by zakładać, że swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową upośledzają w sposób systemowy ich rozwój gospodarczy w porównaniu do cech regionów otaczających, tak by cechy te można uznać za »poważne i trwałe niekorzystne warunki demograficzne« w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE”.

47. Całokształt rozumowania Sądu ukazuje w mojej ocenie błąd w wykładni art. 174 akapit trzeci TFUE, połączony z odwróceniem ciężaru dowodu spoczywającego na Komisji na niekorzyść wnoszących odwołanie.

29 Postanowienie to stanowi, że „Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”.

30 Zobacz przypis 15.

31 Wyróżnienie moje.

48. W tym zakresie przypominam, że art. 174 TFUE stanowi, iż „[w] celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wspiarskie, transgraniczne i górskie”.

49. Otóż, jak słusznie podkreślili wnoszący odwołanie, z brzmienia art. 174 akapit trzeci TFUE wynika, że przepis ten wymienia w sposób niewyczerpujący odnośne regiony, posługując się wyrażeniem „takim jak”.

50. W pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że lista odnośnych regionów ma charakter wyczerpujący, a w pkt 72 owego wyroku, odsyłając do spornej decyzji, Sąd potwierdził przekonanie Komisji, zgodnie z którym chodzi o listę niekorzystnych warunków, która jest wyczerpująca.

51. Tymczasem w zakresie listy niekorzystnych warunków art. 174 akapit trzeci TFUE wymienia dwa typy takich warunków, a mianowicie „niekorzystne warunki przyrodnicze” oraz „[poważne i trwałe] niekorzystne warunki demograficzne”. Jednakże wyczerpujący charakter typu niekorzystnych warunków nie oznacza, że regiony z mniejszością narodową nie mogą stanowić drugiego typu niekorzystnych warunków wskazanego w przedmiotowym postanowieniu. Otóż, jak wskazano wyżej, lista kwalifikowanych regionów nie jest wyczerpująca, na co wskazuje posłużenie się wyrażeniem „takim jak”. Niemniej przyjmując wyczerpujący charakter wyliczenia regionów wskazanych w art. 174 akapit trzeci TFUE, Sąd zamknął jakąkolwiek drogę regionom z mniejszością narodową do ubiegania się o zakwalifikowanie do polityk wynikających z art. 174 TFUE.

52. W przypadku braku takiego błędu w zakresie wykładni nie można wykluczyć, że propozycja EIO mieści się w ramach kompetencji Komisji. Tymczasem, jak już pokreśliłem w pkt 38 niniejszej opinii, jeśli propozycja EIO potencjalnie mieści się w kompetencjach Komisji, powinna zostać zarejestrowana.

53. Ten błąd jest o tyle rażący, że Sąd potwierdził decyzję odmowną, podkreślając, iż propozycja EIO zmierzała do dokonania redefinicji pojęcia „regionu”, nie zważając na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w państwach członkowskich – sytuację, którą polityka spójności powinna brać pod uwagę – pomimo że art. 174 akapit trzeci TFUE uwzględnia w kategorii regionów objętych tą polityką „regiony transgraniczne”.

54. Posługując się tą terminologią, art. 174 akapit trzeci TFUE może potencjalnie stanowić podstawę prawną dla wzmocnienia spójności regionów wykraczających poza granice państw.

55. W tych warunkach, w przeciwieństwie do tego, co stwierdził Sąd w pkt 72 zaskarżonego wyroku, art. 174 akapit trzeci TFUE może stanowić odpowiednią podstawę prawną dla rejestracji propozycji EIO. Otóż, jak uprzednio zaznaczyłem w pkt 38 niniejszej opinii, sama ta możliwość jest wystarczająca dla spełnienia przesłanki przewidzianej w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

56. Wynika z tego – przeciwnie do tego, co orzekł Sąd w pkt 81, 85, 87 i 89 zaskarżonego wyroku – że to nie na wnoszących odwołanie spoczywa ciężar wykazania, iż cechy regionów z mniejszością narodową mogą stanowić poważne i trwałe niekorzystne warunki w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE, a raczej to Komisja powinna dostarczyć dowodów, że propozycja EIO w sposób oczywisty nie mieści się w ramach kompetencji Komisji.

57. Fakt, że propozycja EIO może potencjalnie wchodzić w zakres kompetencji Komisji, jest wystarczający.

58. Dodam, że treść propozycji EIO jest stosunkowo ograniczona pod względem formy. Z załącznika II do rozporządzenia nr 211/2011, zatytułowanego „Informacje wymagane w celu zarejestrowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej”, wynika, że przedmiot inicjatywy powinien zawierać nie więcej niż 200 znaków, a opis jej celów – nie więcej niż 500 znaków. Zamieszczenie tych informacji jest obowiązkowe. Fakultatywnie organizatorzy mogą również, jeśli chcą, dołączyć dodatkowe informacje, a także przedłożyć projekt aktu prawnego, który zostanie dodany do załączników.

59. Propozycja EIO jest również ograniczona co do istoty sprawy, ponieważ, jak uprzednio podkreślono<sup>32</sup>, propozycja ta jest przygotowywana przez obywateli „niebędących specjalistami od prawa Unii”, którzy nie mogą opanować całokształtu dziedzin i polityk Unii. W porównaniu z instytucjami europejskimi i krajowymi organizatorzy nie dysponują wszystkimi danymi, źródłami i środkami, które pozwoliłyby w danym przypadku dostarczyć dowody na okoliczność istnienia niekorzystnych warunków w przedmiotowych regionach, na poparcie faktu, że realizacja polityki spójności Unii zagraża swoistym cechom regionów z mniejszością narodową, oraz tego, że niekorzystny wpływ na rozwój ekonomiczny ma charakter systematyczny, celem lepszego uzasadnienia ich propozycji EIO.

60. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, obciążanie organizatorów takim ciężarem dowodu byłoby szczególnie nieracjonalne i nieproporcjonalne<sup>33</sup>.

61. Ponadto zadaję sobie pytanie, jaki dowód był wymagany od wnoszących odwołanie, skoro Sąd wyszedł z błędnego założenia, że wyliczenie regionów zawarte w art. 174 akapit trzeci TFUE jest wyczerpujące.

62. Z całokształtu tych rozważań wynika w mojej ocenie, że należy uwzględnić pierwszy i trzeci z zarzutów odwołania rozpatrywane łącznie.

***B. W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania, opartego na naruszeniu art. 11 ust. 4 TUE oraz art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011***

63. Drugi zarzut odwołania składa się z dwóch części. Pierwsza część dotyczy naruszenia prawa przez Sąd, który miał w sposób błędny podsumować treść propozycji EIO. Druga część odnosi się do braku uzasadnienia ze strony Sądu oraz naruszenia art. 11 ust. 4 TUE i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

*1. W przedmiocie pierwszej części drugiego zarzutu, dotyczącej błędnej wykładni treści propozycji EIO*

*a) Streszczenie argumentów stron*

64. Na wstępie wnoszący odwołanie podnoszą, że treść propozycji EIO oraz jej informacje dodatkowe zostały w błędny sposób podsumowane przez Sąd w pkt 73 i 74 zaskarżonego wyroku. Skarżący twierdzą, że Sąd, przyjmując argumentację Komisji, przypisał omawianej propozycji błędną treść, która nie wynika z propozycji EIO przedłożonej przez wnoszących odwołanie. Dlatego też oddalenie skargi złożonej przez wnoszących odwołanie było niezgodne z prawem. W replice wniesionej *przed*

<sup>32</sup> Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:175, pkt 2).

<sup>33</sup> Zobacz podobnie J. Organ, Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiatives Proposals, *European Constitutional Law Review*, 2014, nr 10, s. 422–443.

opublikowaniem postanowienia o sprostowaniu z dnia 20 czerwca 2017 r., Izsák i Dabis/Komisja (T-529/13, niepublikowanego, EU:T:2017:429, zwanego dalej „postanowieniem o sprostowaniu z dnia 20 czerwca 2017 r.”), wnoszący odwołanie podtrzymał swój zarzut, i to niezależnie od wersji językowej zaskarżonego wyroku, do której odnosi się Trybunał<sup>34</sup>.

65. Następnie, według wnoszących odwołanie, propozycja EIO jest zgodna z art. 11 ust. 4 TUE<sup>35</sup>, jako że spełnia pierwszą przesłankę zawartą w tym postanowieniu, polegającą na tym, że inicjatywa powinna dotyczyć kwestii, ze względu na którą obywatele *uważają*, że akt prawny Unii jest niezbędny do stosowania traktatów. Propozycja EIO spełnia również drugą przesłankę, zgodnie z którą Komisja powinna korzystać ze swoich kompetencji pozwalających na złożenie właściwej propozycji zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE, a rejestracja propozycji nie jest wyłączona przez art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011<sup>36</sup>. Otóż wnoszący odwołanie wyjaśnili w sposób szczegółowy, że Komisja, opierając się na pojęciu „kompetencji dzielonych”, może przedłożyć propozycję, która mieści się w kompetencji Unii, wynikającej z traktatów założycielskich, i która jednocześnie jest zgodna z propozycją EIO przedstawioną przez organizatorów. Organizatorzy nie oczekiwali od treści proponowanego aktu EIO, aby zobowiązywał on państwa członkowskie do zdefiniowania tego pojęcia lub opracowania listy regionów. Nie jest to nawet konieczne, jako że polityka spójności, należąca do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, pozwala Unii, po pierwsze, na zdefiniowanie pojęcia „regionu z mniejszością narodową” oraz zarysu ram prawnych mających zastosowanie do tych regionów, po drugie, pozwala państwom członkowskim na wskazanie obszarów, które chciałyby one objąć tym pojęciem zdefiniowanym przez przedmiotowy akt prawny, uzupełniając go, i w końcu, po trzecie, pozwala na wskazanie w załączniku do aktu prawnego Komisji nazw regionów uważanych przez państwa członkowskie za regiony z mniejszością narodową.

66. Komisja, popierana przez rządy rumuński i słowacki, podnosi, że tę część zarzutu należy oddalić jako bezpodstawną lub w każdym razie nieskuteczną.

#### *b) Analiza*

67. Ta część zarzutu wydaje mi się w części oczywiście bezzasadna i w części oczywiście niedopuszczalna.

68. W pierwszej kolejności wnoszący odwołanie podnoszą, że treść propozycji EIO oraz jej informacje dodatkowe zostały podsumowane w pkt 73 i 74 zaskarżonego wyroku w błędny sposób.

69. Z tego względu należy na wstępie stwierdzić, że wnoszący odwołanie nie wskazują jakiegokolwiek elementu zaskarżonego wyroku na poparcie swojego zarzutu szczegółowego dotyczącego pkt 74 tego wyroku<sup>37</sup>.

70. Co do pkt 73 zdanie drugie zaskarżonego wyroku, należy podnieść, że odnosi się on do błędu w wersji zaskarżonego wyroku w języku postępowania, czyli w węgierskiej wersji językowej, która została sprostowana postanowieniem o sprostowaniu z dnia 20 czerwca 2017 r.

34 Przypominam, że ze sprostowanego punktu wersji węgierskiej zaskarżonego wyroku wynika, iż to akt prawny zaproponowany w propozycji EIO, a nie państwa członkowskie, jak to pierwotnie zakładał odnośny punkt wersji węgierskiej zaskarżonego wyroku, powinien definiować pojęcie „regionu z mniejszością narodową” i ustanowić wykaz regionów z mniejszością narodową.

35 Postanowienie to stanowi, że „[o]bywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

36 Artykuł ów wskazuje, że „w terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym i wysyła organizatorowi potwierdzenie, pod warunkiem że spełniono następujące warunki: [...] b) proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”.

37 W pkt 74 zaskarżonego wyroku Sąd ogranicza się do podsumowania kryteriów, na podstawie których, zgodnie z propozycją EIO, powinny zostać definiowane regiony z mniejszością narodową.

71. Przed tym sprostowaniem w pkt 73 zdanie drugie zaskarżonego wyroku w węgierskiej wersji językowej wskazano, że „proponowany akt powinien w szczególności nakazywać państwom członkowskim *poszanowanie* ich obowiązków wobec mniejszości narodowych [...], *zdefiniowanie* samego pojęcia »regionu z mniejszością narodową«, który stanowiłby także »region« w rozumieniu art. 174–178 TFUE, *oraz ustanowienie* imiennego wykazu regionów z mniejszością narodową [...]”<sup>38</sup>.

72. Węgierska wersja językowa zaskarżonego wyroku różniła się od pozostałych wersji językowych w zakresie tego punktu tym, że sugerowała, jakoby propozycja EIO wzywała w proponowanym akcie nie Unię, a państwa członkowskie do zdefiniowania pojęcia regionu z mniejszością narodową oraz ustanowienia wykazu takich regionów<sup>39</sup>.

73. Wprawdzie postanowienie o sprostowaniu z dnia 20 czerwca 2017 r. zostało przyjęte na pisemnym etapie postępowania w sprawie przedmiotowego odwołania, niemniej wnoszący odwołanie po wydaniu tego postanowienia podtrzymali zarzut szczegółowy odnoszący się do pkt 73 zdanie drugie zaskarżonego wyroku w węgierskiej wersji językowej, mimo że oczywisty błąd występujący w tej wersji został słusznie sprostowany rzeczoną postanowieniem.

74. Otóż ten zarzut szczegółowy oparty na niedokładnym podsumowaniu treści propozycji EIO, znajdującym się w pkt 73 zdanie drugie zaskarżonego wyroku w pierwotnej węgierskiej wersji językowej, nie może zostać uwzględniony, jako że opiera się na błędnym stanie faktycznym.

75. Podsumowując, w zakresie pierwszego punktu pierwszej części zarzutu wskazuję gwooli jasności, że argument wnoszący odwołanie, zgodnie z którym jednolitość orzecznictwa Trybunału oraz zasada pewności prawa zostaną zagrożone, jeśli Trybunał da pierwszeństwo innej wersji językowej niż ta sformułowana w języku postępowania, będąca jedyną wersją autentyczną, jest bezprzedmiotowy, jako że w rzeczoną języku jedyną wersją autentyczną jest ta zawarta w pkt 73 zdanie drugie zaskarżonego wyroku, sprostowana postanowieniem z dnia 20 czerwca 2017 r.

76. W drugiej kolejności wnoszący odwołanie podnoszą, że wniosek Sądu, według którego Komisja słusznie oceniła, że art. 174 oraz 176–178 TFUE nie mogą stanowić podstawy prawnej do przyjęcia proponowanego aktu, oparty jest na błędnej wykładni art. 11 ust. 4 TUE oraz art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Otóż, po pierwsze, obywatele uważali akt prawny za niezbędny. Po drugie, przedmiotowy akt wpisujący się w politykę spójności wchodziłby zdnaniem wnoszących odwołanie w zakres kompetencji dzielonych. Dlatego akt prawny zawarty w propozycji EIO nie nakładałby na państwa członkowskie obowiązku zdefiniowania pojęcia „regionu z mniejszością narodową” lub opracowania listy regionów.

77. Wprawdzie z brzmienia art. 11 ust. 4 akapit pierwszy TUE wynika, że organizatorzy „wzywają Komisję [...] do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdnaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii”, jednakże art. 11 ust. 4 akapit drugi TUE wprowadza pewne warunki wymagane do przedstawienia Komisji propozycji EIO, przekazując rozporządzeniu przewidzianemu w art. 24 akapit pierwszy TFUE – rozporządzeniu nr 211/2011 – sformułowanie kompleksowej regulacji procedur i warunków EIO.

<sup>38</sup> Wyróżnienie moje.

<sup>39</sup> Ponadto, jak wskazała Komisja, sporny punkt zawiera odniesienie do pkt 7 zaskarżonego wyroku zawierającego streszczenie propozycji EIO, wiernie podsumowujące jej treść.

78. Poza tym należy przypomnieć, że zgodnie z jednolitym orzecnictwem kompetencje Trybunału w ramach odwołania są co do zasady ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów, które były rozpatrywane przez sąd pierwszej instancji<sup>40</sup>. Odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych, a jego podstawę powinny stanowić zarzuty dotyczące braku właściwości Sądu, naruszenia procedury w postępowaniu przed Sądem wpływającego niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie lub naruszenia prawa Unii przez Sąd.

79. Jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania ustaleń faktycznych – z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z dokumentów załączonych do akt sprawy – oraz do oceny przyjętych dowodów.

80. Jak podnosi Komisja, dokonywana przez Trybunał wykładnia spornej decyzji jest zależna od uprzedniego ustalenia i oceny okoliczności faktycznych, z wyjątkiem przypadków ich przeinaczenia, i w związku z tym nie stanowi kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału<sup>41</sup>.

81. W istocie w odwołaniu nie tylko nie wskazano w sposób precyzyjny punktów wyroku, w których Sąd miał się dopuścić naruszenia prawa, ograniczając się do ogólnego przedstawienia argumentów „przeciwko wnioskowi przyjętemu w zaskarżonym wyroku”, ale przede wszystkim stwierdzono, że organizatorzy nie oczekiwali od proponowanego aktu, by zobowiązywał państwa członkowskie do zdefiniowania pojęcia „regionu z mniejszością narodową” lub do opracowania listy regionów, co nawet nie jest niezbędne, jako że polityka spójności wchodzi w zakres kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie. Tym samym wnoszący odwołanie dążą w niniejszej sprawie do zakwestionowania ustaleń i ocen co do faktów.

82. Ten zarzut szczegółowy powinien zatem zostać odrzucony jako niedopuszczalny. Wynika z tego, że część pierwszą zarzutu drugiego należy uznać w części za niedopuszczalną i w części za bezzasadną.

*2. W zakresie drugiej części drugiego zarzutu, dotyczącej braku uzasadnienia oraz naruszeniu art. 11 ust. 4 TUE i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011*

83. Druga część zarzutu dotyczy spoczywającego na Sądzie obowiązku uzasadnienia oraz naruszenia art. 11 ust. 4 TUE i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

*a) Streszczenie argumentów stron*

84. W drugiej części drugiego zarzutu odwołania wnoszący odwołanie, popierani przez rząd węgierski, twierdzą zasadniczo, że zaskarżony wyrok naruszył art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Z wykładni językowej owego rozporządzenia wynika bowiem, że Komisja może odmówić rejestracji inicjatywy obywatelskiej jedynie ze względu na oczywisty „brak” kompetencji w tym zakresie.

85. Zdaniem wnoszących odwołanie brzmienie rozporządzenia nr 211/2011 wskazuje zatem, że propozycja EIO może przyjmować różne formy z punktu widzenia kompetencji Unii. Po pierwsze, jeśli można ustalić bez bardziej pogłębionej analizy, że propozycja EIO nie mieści się w kompetencjach Unii, czyli że nie jest związana z wyłącznymi lub dzielonymi dziedzinami kompetencji określonymi w traktatach, Komisja powinna odmówić jej rejestracji. Po drugie, w przypadku gdy propozycja EIO nie mieści się w kompetencjach Unii, a można to ustalić jedynie w drodze pogłębionej analizy lub nie

<sup>40</sup> Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2017 r., Masco i in./Komisja (C-614/13 P, EU:C:2017:63, pkt 32); z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 55); z dnia 30 kwietnia 2014 r., FLSmith/Komisja (C-238/12 P, EU:C:2014:284, pkt 42); z dnia 22 maja 2014 r., ASPLA/Komisja (C-35/12 P, EU:C:2014:348, pkt 39).

<sup>41</sup> Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15, EU:C:2016:658, pkt 72); zob. podobnie wyroki: z dnia 15 czerwca 2017 r., Hiszpania/Komisja (C-279/16 P, EU:C:2017:461, pkt 36); z dnia 3 grudnia 2015 r., PP Nature-Balance Lizenz/Komisja (C-82/15 P, niepublikowany, EU:C:2015:796, pkt 26, 27).

jest to oczywiste, Komisja powinna mimo wszystko tę propozycję zarejestrować. Jednakże gdyby niezbędne podpisy zostały zebrane, Komisja musiałaby odmówić przedsięwzięcia dodatkowych działań pod koniec procedury opisanej w art. 10 tego rozporządzenia, wskazując argumenty przemawiające za tym, że nie posiada ona niezbędnych kompetencji.

86. Tymczasem według wnoszących odwołanie w decyzji odmawiającej rejestracji EIO Komisja wskazała, że „wydała decyzję odmowną w oparciu o wyniki *pogłębionego*<sup>42</sup> badania postanowień traktatowych zacytowanych w tej propozycji oraz wszystkich innych podstaw prawnych mogących mieć zastosowanie”. Gdyby przedmiot propozycji EIO wykaczał „w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”, wnoszący odwołanie uważają, że nie byłoby konieczności przeprowadzenia pogłębionego badania, skoro propozycja EIO wykaczała w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji

87. Dlatego też wnoszący odwołanie uważają, że Sąd naruszył obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 117 lit. m)<sup>43</sup> regulaminu postępowania przed Sądem w zakresie, w jakim nie wypowiedział się co do wykładni oczywistego charakteru braku kompetencji.

88. Komisja, popierana przez rządy rumuński i słowacki, podnosi, że ta część zarzutu oraz cały ten zarzut, rozpatrywane łącznie, należy oddalić jako bezzasadne.

#### *b) Analiza*

89. Na wstępie, jak przypomniano w pkt 78 i 79 niniejszej opinii, zarzut szczegółowy odnoszący się do zakresu oceny Komisji w decyzji odmownej, w świetle z jednej strony przepisów uznanych za właściwe oraz wszystkich innych podstaw prawnych mogących mieć zastosowanie, a z drugiej strony – zakresu oceny propozycji EIO, gdy wykacza ona w sposób oczywisty poza zakres kompetencji Komisji, dotyczy analizy, która mieści się nie w ocenie prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów, które były rozpatrywane przed sądem orzekającym co do istoty, a w ocenie okoliczności faktycznych.

90. Zbadanie tego zarzutu szczegółowego wydaje mi się niemożliwe bez podważenia ustaleń i oceny stanu faktycznego. Dlatego też ten zarzut szczegółowy jest niedopuszczalny.

91. Ponadto główny zarzut szczegółowy drugiej części drugiego zarzutu odwołania, dotyczący zakresu uzasadnienia Sądu w ramach zaskarżonego wyroku, wydaje się jednocześnie nieistotny i niedopuszczalny.

92. Wnoszący odwołanie podnoszą zasadniczo, że Sąd naruszył obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 117 lit. m) regulaminu postępowania przed Sądem. Otóż zdaniem wnoszących odwołanie Sąd jedynie częściowo ocenił propozycję EIO jako wykaczającą poza kompetencje Komisji, zaniechawszy wypowiedzenia się co do znajdowania się przez nią „w sposób oczywisty poza kompetencjami”.

93. Zgodnie z dobrze ugruntowanym orzecnictwem należy odróżnić obowiązek uzasadnienia jako istotny wymóg formalny, który może zostać podniesiony w ramach zarzutu, w którym kwestionuje się niewystarczający charakter uzasadnienia decyzji lub jego brak, od kontroli zasadności uzasadnienia, która wchodzi w zakres kontroli zgodności z prawem istoty aktu i wymaga, aby Sąd zbadał, czy uzasadnienie, na którym opiera się ten akt, jest obarczone błędem. W istocie chodzi o dwa rodzaje kontroli o odmiennym charakterze, które prowadzą do różnych ocen Sądu<sup>44</sup>.

42 Wyróżnienie moje.

43 Ten artykuł stanowi, że „[w]yroki zawiera: [...] m) motyw”.

44 Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

94. O ile naruszenie obowiązku uzasadnienia dotyczy punktów zaskarżonego wyroku, których uchylenie proponuję w ramach analizy zarzutów odwołania pierwszego i trzeciego, o tyle naruszenie to jest nieistotne. Otóż jeśli, tak jak proponuję, Trybunał uwzględni te dwa zarzuty, niezbędne będzie zbadanie przez niego podstaw uzasadnienia dotyczącego oceny „oczywistego charakteru znajdowania się poza kompetencjami Komisji przyjętego przez Sąd”.

95. O ile niniejsza część zarzutu dotyczy innych motywów zaskarżonego wyroku, o tyle wnoszący odwołanie nie sprecyzował punktów zaskarżonego wyroku dotkniętych brakiem uzasadnienia.

96. Wobec tego drugą część drugiego zarzutu należy oddalić, co prowadzi do tego, że cały drugi zarzut jest w części niedopuszczalny, a w części bezzasadny.

***C. W przedmiocie czwartego zarzutu, opartego na naruszeniu art. 7 i 167 TFUE, art. 3 ust. 3 TUE, art. 22 karty, jak również postanowień dotyczących zakazu dyskryminacji***

*1. Zaskarżony wyrok*

97. W pkt 91–104 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał argument wnoszących odwołanie, zgodnie z którym Komisja w sposób błędny stwierdziła, że propozycja EIO wykracza w sposób oczywisty poza jej kompetencje z tego względu, że nie przyczynia się do realizacji celów zamierzonych przez politykę kulturalną Unii, o której mowa w art. 167 TFUE. Po przypomnieniu w pkt 95–97 zaskarżonego wyroku postanowień traktatowych, które organizatorzy uznali za właściwe i przytoczyli w propozycji EIO, Sąd zbadał w szczególności zakres zastosowania art. 167 ust. 2, 3 i 5 TFUE, jak również cele postawione przed tym postanowieniem. W pkt 101–104 zaskarżonego wyroku dotyczących rozpatrywanego zarzutu Sąd przeanalizował i rozwinął argumenty przemawiające za decyzją odmowną Komisji. W ten sposób Sąd orzekł, że art. 167 TFUE nie może służyć za podstawę przyjęcia unijnego aktu prawnego o celu i treści zawartych w propozycji EIO. Otóż cel propozycji EIO<sup>45</sup> z jednej strony jaskrawo wykracza poza zwykłe przyczynianie się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, lub poza zwykłe podkreślanie znaczenia wspólnego dziedzictwa kulturowego, a z drugiej strony nie wiąże się bezpośrednio z jednym z celów, o których mowa w art. 167 ust. 2 TFUE. Zdaniem Sądu wnoszący odwołanie przyznali w swej skardze, że propozycja EIO nie miała na celu ochrony różnorodności kulturowej, nawet jeśli proponowany akt mógł przynieść taki rezultat.

98. Punkty 105–114 zaskarżonego wyroku odnoszą się do naruszenia art. 19 ust. 1 TFUE<sup>46</sup>. W pkt 105–109 zaskarżonego wyroku podsumowano argumenty stron oraz treść zaskarżonej decyzji. Wnoszący odwołanie stawiają zarzut błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE. W pkt 111–114 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał zakres zastosowania art. 19 ust. 1 TFUE.

<sup>45</sup> Celem propozycji EIO jest zachowanie – poprzez ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe – regionów z mniejszością narodową bądź przyznanie statusu autonomii takim regionom z zamiarem realizacji polityki spójności Unii.

<sup>46</sup> Artykuł ten stanowi: „1. Bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.



## 2. Podsumowanie argumentacji stron

99. W pierwszej kolejności wnoszący odwołanie, popierani przez rząd węgierski, zarzucają Sądowi dokonanie błędnej wykładni przejawiającej się w tym, że Sąd zatwierdził w pkt 101–104 zaskarżonego wyroku argumentację Komisji, zgodnie z którą uregulowanie zaproponowane w propozycji EIO nie przyczyniłoby się do realizacji żadnego z celów zamierzonych przez politykę kulturalną Unii. Ich zdaniem wręcz przeciwnie – przedmiotowa propozycja wpisywałaby się w wymaganą przez art. 7 TFUE<sup>47</sup> spójność polityk i działań Unii, sprzyjając uwzględnieniu w ramach tej polityki spójności różnorodności kulturowej wymaganej przez art. 167 TFUE i jej utrzymaniu.

100. Ponadto według wnoszących odwołanie Sąd przeprowadził „analizę in abstracto postanowień przywołanych<sup>48</sup> w niniejszej części [odwołania], nie biorąc pod uwagę kontekstu polityki spójności, przez co analiza jest obciążona błędem”.

101. Co więcej, wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi oddalenie w pkt 104–114 zaskarżonego wyroku zarzutów szczegółowych opartych na art. 19 ust. 1 i art. 167 TFUE. Otóż zdaniem wnoszących odwołanie „Sąd nie wziął pod uwagę ryzyka polegającego na tym, że ramy prawne naruszają wskazane wyżej postanowienia, jak również inne przepisy przywołane w niniejszej części [odwołania]”, w przypadku, w którym organy prawodawcze Unii będą zobowiązane do zmiany norm przyjętych w ramach polityki spójności. W replice wnoszący odwołanie podtrzymują swoje stanowisko i podnoszą, że wskazana przez Komisję bezzasadna przyczyna procesowa w odniesieniu do tego zarzutu jest bezzasadna. Wnoszący odwołanie przypominają również, że w dziedzinie kultury celem działań podejmowanych przez Unię jest zachęta do współpracy między państwami członkowskimi. Ponadto zgodnie z art. 167 ust. 4 TFUE Unia powinna uwzględniać aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień. Wnoszący odwołanie wskazują również, że ten obowiązek jest wzmocniony przez art. 7 TFUE, który ustanawia wymóg zachowania spójności między politykami i działaniami Unii, oraz przez art. 22 karty, na mocy którego Unia w swoich działaniach powinna szanować różnorodność kulturową, religijną i językową. Aktualnie prowadzona polityka spójności nie przyczynia się do zachowania różnorodności kulturowej wymaganej przez art. 167 TFUE i tym samym nie spełnia wymogów art. 7 TFUE, odnoszącego się do spójności między politykami i działaniami Unii. W konsekwencji zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem.

102. Komisja, wspierana przez rządy rumuński i słowacki, uważa, że czwarty zarzut jest, tytułem głównym, niedopuszczalny, a tytułem pomocniczym – bezzasadny.

## 3. Analiza

103. Podobnie jak rządy rumuński i słowacki oraz Komisja uważam, że omawiany zarzut powinien zostać uznany za niedopuszczalny, ponieważ wnoszący odwołanie nie wskazali naruszenia prawa ani konkretnego argumentu prawnego w odniesieniu do rozumowania przyjętego przez Sąd w pkt 101–114 zaskarżonego wyroku.

<sup>47</sup> Artykuł 7 TFUE stanowi, że „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”.

<sup>48</sup> W odwołaniu nie sprecyzowano, o jakie konkretnie „przywołane postanowienie” chodzi, jednakże w pkt 101–104 zaskarżonego wyroku przytoczono art. 167 ust. 1–3 oraz art. 3 ust. 3 TFUE, jak również art. 22 karty.

104. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE oraz art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak również z art. 168 § 1 lit. d) i art. 169 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>49</sup> wynika, że odwołanie powinno precyzyjnie wskazywać zakwestionowane części wyroku, o którego uchylenie się wnosi, oraz zawierać argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie, pod rygorem niedopuszczalności odwołania lub danego zarzutu<sup>50</sup>.

105. Punkty 72–84 przedmiotowego odwołania zawierają pewne elementy stanu prawnego sprawy, jednak wnoszący odwołanie nie przedstawiają szczegółowej argumentacji zmierzającej do rozpoznania naruszenia prawa, które ich zdaniem zostało popełnione przez Sąd w zakresie wykładni przepisów prawnych, których naruszenie zarzucają, lub w zakresie kwalifikacji prawnej stanu faktycznego w świetle tych przepisów. Przeciwnie do tego, co wnoszący odwołanie twierdzą w części swej repliki, nie wytłumaczyli oni w sposób szczegółowy podstaw prawnych, co do których Sąd miał naruszyć prawo, interpretując w pkt 101 zaskarżonego wyroku art. 167 TFUE. Ponadto nie wskazali oni w sposób konkretny, w jaki sposób zaskarżony wyrok miał naruszyć postanowienia, które wymienili w swoim odwołaniu. Wytłuszczenie niektórych wyrazów w postanowieniach wskazanych w pkt 81 i 84 odwołania, bez dodania komentarza co do przyczyn, które doprowadziły wnoszących odwołanie do wybrania akurat tych postanowień, nie może stanowić argumentu prawnego lub krytyki rozumowania Sądu potwierdzającego prawidłowość decyzji odmownej w zakresie rejestracji EIO.

106. Wnoszący odwołanie ograniczają się do wskazania w swoim drugim zarzucie szczegółowym w pkt 89 odwołania, że Sąd błędnie zinterpretował przepisy przytoczone w odwołaniu, i w rezultacie zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem, jednakże nie przywołują w swoich rozważaniach odnoszących się do czwartego zarzutu odwołania choćby najmniejszego argumentu prawnego na poparcie tego twierdzenia. Ów zarzut szczegółowy w rzeczywistości stanowi wniosek zmierzający do ponownego zbadania zarzutu podniesionego przed Sądem pod kątem stanu faktycznego, co nie mieści się w kompetencjach Trybunału na etapie odwołania.

107. W pkt 86 i 87 odwołania wnoszący odwołanie ograniczają się zasadniczo do powołania się na brak spójności polityki kulturalnej w oparciu o okoliczności faktyczne, bez wskazania kwestionowanych podstaw zaskarżonego wyroku, odsyłając Trybunał jedynie do propozycji EIO, ale bez rozwinięcia jakiegokolwiek konkretnej krytyki w stosunku do rozumowania, na którym oparto ów wyrok.

108. Ponadto wnoszący odwołanie wywodzą w replice błędny wniosek z wyroku z dnia 9 września 1999 r., *Lucaccioni/Komisja* (C-257/98 P, EU:C:1999:402, pkt 61 i nast.). Ich zdaniem odwołanie jest dopuszczalne z tego względu, że wnoszący odwołanie powinni jedynie wskazać podstawę prawną, w oparciu o którą Sąd powinien był orzec inaczej, jako że jedynie Trybunał jest uprawniony do interpretacji prawa Unii. W istocie, Trybunał jest sądem najwyższego szczebla uprawnionym do interpretacji prawa Unii. Jednakże, jak wskazała Komisja, z pkt 62 wyroku z dnia 9 września 1999 r., *Lucaccioni/Komisja* (C-257/98 P, EU:C:1999:402), jasno wynika, że „podstawa prawna” przywołana w owym wyroku, w oparciu o którą Sąd powinien był dojść do innych wniosków, różni się w jasny sposób od „przepisów”, których naruszenie zostało zarzucone przed Sądem<sup>51</sup>. W tym zakresie wnoszący odwołanie powinni byli wyjaśnić, po pierwsze, w jaki sposób wyrażona w pkt 101 zaskarżonego wyroku ocena Sądu dotycząca brzmienia art. 167 TFUE została dotknięta naruszeniem prawa w zakresie, w jakim Sąd przyjął, iż przyznanie statusu autonomii regionom z mniejszością

49 Dz.U. 2012, L 265, s. 1

50 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 8 czerwca 2017 r., *Dextro Energy/Komisja* (C-296/16 P, niepublikowany, EU:C:2017:437, pkt 60); z dnia 16 lutego 2017 r., *Brandconcern/EUIPO i Scooters India* (C-577/14 P, EU:C:2017:122, pkt 37); z dnia 3 września 2015 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 53).

51 W tym punkcie wskazano: „Z tego względu, że w czwartej części zarzutu przypisuje się Sądowi dojście do wniosku, iż Komisja nie naruszyła procedur przewidzianych w art. 73 i 78 regulaminu, bez jednoczesnego wskazania podstawy prawnej, w oparciu o którą Sąd powinien był stwierdzić, że Komisja naruszyła te przepisy, nie zwracając się do komitetu ds. inwalidztwa utworzonego w 1991 r. na podstawie art. 78 regulaminu o wypowiedzenie się w sprawie ewentualnego zawodowego charakteru choroby skarżącego, ta część zarzutu powinna zostać uznana za niedopuszczalną”.

narodową z zamiarem realizacji polityki spójności Unii jest celem, który jaskrawo wykracza poza zwykle przyczynianie się do rozkwitu kultur państw członkowskich w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej. Po drugie wnoszący odwołanie powinni byli wyjaśnić, w jaki sposób przyznanie takiego statusu, wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 101 zaskarżonego wyroku, wiąże się bezpośrednio z jednym z celów wskazanych konkretnie w art. 167 ust. 2 TFUE.

109. Dlatego też, ograniczając się do przytoczenia przepisów prawnych rzekomo naruszonych przez Sąd, bez konkretnej i precyzyjnej argumentacji co do zarzucanych naruszeń prawa, wnoszący odwołanie ostatecznie nie wnieśli jakiegokolwiek zarzutu niezgodności z prawem.

110. W końcu, po trzecie, co do zarzutu wnoszących odwołanie, zgodnie z którym wnioski zawarte w pkt 101–104 zaskarżonego wyroku wynikają z analizy in abstracto innych przepisów przywołanych „w części odwołania”, w oderwaniu od kontekstu polityki spójności, trudno mi wskazać przede wszystkim, jakie dokładnie przepisy i jaką „część”<sup>52</sup> wnoszący odwołanie mają na myśli, bez ryzyka przeinaczenia ich stanowiska. Przy założeniu, że chodziłoby o art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE i art. 22 karty, które zostały wymienione w propozycji EIO oraz w spornej decyzji, ale nie w skardze wniesionej do Sądu, ich przywołanie dopiero na etapie odwołania prowadziłoby do rozszerzenia zakresu przedmiotu sporu określonego przed Sądem. Ponadto wnoszący odwołanie nie określają, w jaki sposób wykładnia dokonana przez Sąd in abstracto doprowadziła do błędnej wykładni art. 167 TFUE oraz jaka powinna być w niniejszym przypadku wykładnia in concreto, do której Sąd powinien był dojść, aby nie dokonać rzekomego naruszenia tego postanowienia. Tym samym wskazane twierdzenie powinno zostać uznane za niedopuszczalne.

111. Zatem w mojej ocenie czwarty zarzut należy odrzucić jako niedopuszczalny.

#### ***D. W przedmiocie piątego zarzutu, dotyczącego kosztów***

##### *1. Zaskarżony wyrok*

112. Z pkt 22 zaskarżonego wyroku wynika, że w toku rozprawy w pierwszej instancji Komisja poinformowała Sąd, iż wnoszący odwołanie opublikowali na stronie internetowej dotyczącej propozycji EIO odpowiedź na skargę, którą Komisja złożyła w sprawie w pierwszej instancji, i że pomimo jej odpowiedniego żądania wnoszący odwołanie odmówili usunięcia tej odpowiedzi ze strony. Komisja wniosła do Sądu o wzięcie pod uwagę tego stanowiącego nadużycie zachowania wnoszących odwołanie w ramach podziału kosztów. Wnoszący odwołanie nie zakwestionowali okoliczności zarzucanych przez Komisję, ale podkreślili, że ich zachowanie nie stanowi nadużycia prawa z uwagi na brak regulacji zakazującej. Wnieśli zatem do Sądu o zastosowanie ogólnych zasad dotyczących kosztów postępowania.

113. W pkt 129 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że na podstawie art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem wnoszący odwołanie, przegrawszy sprawę, pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję, przy czym nie ma nawet konieczności wzięcia pod uwagę w tym względzie naruszenia, którego wnoszący odwołanie dopuścili się względem ochrony postępowania sądowego, w szczególności wobec zasad równości broni i dobrej administracji w zakresie wymiaru sprawiedliwości<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> W ramach czwartego zarzutu wnoszący odwołanie przytaczają art. 7, 10 i art. 19 ust. 1, 2, jak również art. 167 ust. 4 TFUE, a następnie art. 2, art. 3 ust. 1 i 6, art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE, a potem art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 22 karty, i na końcu art. 7 rozporządzenia nr 1303/2013. Jednakże w punktach zaskarżonego wyroku objętych niniejszym zarzutem szczegółowym wspomniano jedynie art. 3 ust. 3 TUE, art. 167 ust. 1–3 TFUE oraz art. 22 karty.

<sup>53</sup> Zobacz podobnie i analogicznie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 85, 93).

## 2. Podsumowanie argumentacji stron

114. Wnoszący odwołanie przedstawili okoliczności faktyczne związane z publikacją w Internecie odpowiedzi Komisji na skargę. Podnoszą również, że błędny jest wniosek znajdujący się w pkt 129 zaskarżonego wyroku, z którego wynika, iż Sąd uważa „naruszeni[e], którego skarżący dopuścili się względem ochrony postępowania sądowego, w szczególności wobec zasad równości broni i dobrej administracji [w zakresie wymiaru sprawiedliwości]” za fakt udowodniony. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa państw członkowskich w niniejszej sprawie nie można mówić o nadużyciu prawa Unii.

115. Zdaniem Komisji na każdym etapie sprawy odrębne wnioski dotyczące rzekomej nieprawidłowości orzeczenia Sądu w zakresie kosztów, o ile takowe w ogóle zostały złożone, byłyby niedopuszczalne. Przedmiotowy zarzut jest, tytułem głównym, nieskuteczny i z tego względu powinien zostać oddalony, a w przypadku gdyby wszystkie pozostałe zarzuty odwołania zostały odrzucone, wnioski dotyczące rzekomej nieprawidłowości orzeczenia Sądu w zakresie kosztów powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne na podstawie art. 58 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

116. Podczas gdy rządy węgierski i rumuński nie wypowiedziały się co do tego zarzutu, rząd słowacki zasadniczo popiera stanowisko Komisji.

## 3. Analiza

117. Ze stanowiska Sądu zawartego w pkt 129 zaskarżonego wyroku wynika, że zachowanie wnoszących odwołanie nie stanowiło podstawy dla wydania części orzeczenia dotyczącej podziału kosztów. Wyrażenie „przy czym nie ma nawet konieczności wzięcia pod uwagę” użyte przez Sąd potwierdza bowiem, że Sąd nie wypowiedział się co do wpływu, jaki zachowanie wnoszących odwołanie może mieć na rozdzielenie kosztów.

118. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału argumenty skierowane przeciwko uzupełniającym podstawom orzeczenia Sądu nie mogą prowadzić do uchylecia tego orzeczenia i dlatego są bezskuteczne<sup>54</sup>.

119. Dlatego też należy odrzucić piąty zarzut jako bezskuteczny.

### ***E. W przedmiocie zarzutów dodatkowych, dotyczących naruszenia zasady dobrej administracji, naruszenia prawa w zakresie braku częściowej rejestracji oraz naruszenia zasady równego traktowania***

120. W drodze tych trzech zarzutów wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, po pierwsze, naruszenie zasady dobrej administracji, po drugie, naruszenie prawa poprzez brak częściowej rejestracji propozycji EIO, i po trzecie, naruszenie zasady równego traktowania, i na tych zarzutach opierają żądanie uchylecia zaskarżonego wyroku.

121. Komisja podnosi, że zarzuty te są nowe i z tego względu, tytułem głównym, niedopuszczalne. Uważa ona, że w każdym razie są również bezpodstawne.

122. Ze swojej strony uważam, że zarzuty dodatkowe są bezpodstawne.

<sup>54</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Komisja/IPK International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, pkt 33); postanowienie z dnia 30 czerwca 2015 r., Evropaiki Dynamiki/Komisja (C-575/14 P, niepublikowane, EU:C:2015:443, pkt 20); wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja (C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 82); z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 79).

123. Na wstępie stwierdzam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kompetencje Trybunału w ramach odwołania są co do zasady ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów, które były rozpatrywane przed sądem orzekającym co do istoty<sup>55</sup>. Poza tym należy przypomnieć, że, co również wynika z art. 48 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem oraz art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, który ma zastosowania do odwołania zgodnie z art. 190 § 1 tego regulaminu, wskazywanie nowych zarzutów w toku postępowania jest zabronione, chyba że podstawą tych zarzutów są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania.

124. W tym przypadku zarzuty odnoszące się do naruszenia zasady dobrej administracji, naruszenia prawa poprzez brak częściowej rejestracji oraz naruszenia zasady równego traktowania oparte są na okolicznościach faktycznych i prawnych, które ujawniły się w toku postępowania dotyczącego niniejszego odwołania i które dotyczą EIO „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (zwanej dalej „EIO Minority SafePack”), mającej na celu ochronę mniejszości narodowych i językowych oraz przyjęcie na poziomie Unii zasad celem zachowania różnorodności językowej i kulturowej Unii, jak również EIO zatytułowanej „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!”, która została częściowo zarejestrowana decyzją Komisji (UE) 2017/877 z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!”<sup>56</sup>.

125. W sprawie propozycji EIO Minority SafePack Komisja wydała pierwotnie decyzję odmowną<sup>57</sup>. Wyrokiem z dnia 3 lutego 2017 r., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja* (T-646/13, EU:T:2017:59), Sąd uchylił rzeszoną decyzję odmowną Komisji i w rezultacie EIO Minority SafePack została częściowo zarejestrowana<sup>58</sup>. Propozycja EIO wzywała Unię „do polepszenia ochrony osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii”. Z tych samych danych dostarczonych w charakterze wymaganych informacji wynika, że cele zamierzone przez EIO polegały na wezwaniu Unii „do przyjęcia szeregu aktów ustawodawczych w celu polepszenia ochrony osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienia różnorodności językowej [na jej terytorium]” oraz że „[a]lky te powinny obejmować środki dotyczące języków regionalnych i mniejszościowych, edukacji i kultury, polityki regionalnej, uczestnictwa, równości, treści w mediach oraz wsparcia państwowego udzielanego przez władze regionalne”. Propozycja EIO sugeruje zmianę istniejącego rozporządzenia na podstawie art. 177 i 178 TFUE<sup>59</sup>.

126. Po pierwsze, zarzut odnoszący się do naruszenia prawa dotyczącego braku rejestracji EIO jest bezzasadny.

55 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2017 r., *Masco i in./Komisja* (C-614/13 P, EU:C:2017:63, pkt 32); z dnia 12 września 2017 r., *Anagnostakis/Komisja* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 55); z dnia 30 kwietnia 2014 r., *FLSmidth/Komisja* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, pkt 42); z dnia 22 maja 2014 r., *ASPLA/Komisja* (C-35/12 P, EU:C:2014:348, pkt 39).

56 Dz.U. 2017, L 134, s. 38. Decyzja ta została notyfikowana jako dokument nr C(2017) 3382.

57 Zobacz podobnie decyzja Komisji C(2013) 5969 final z dnia 13 września 2013 r.

58 Zobacz podobnie decyzja Komisji (UE) 2017/652 z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” [notyfikowanej jako dokument nr C(2017) 2200] (Dz.U. 2017, L 92, s. 100).

59 Gwoli doprecyzowania, decyzja 2017/652, przyjęta po wydaniu wyroku z dnia 3 lutego 2017 r., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja* (T-646/13, EU:T:2017:59), oraz rejestracji EIO Minority SafePack, stanowi w swoim art. 1 ust. 2 tiret czwarte i piąte, że „[m]ożna zbierać deklaracje poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej w oparciu o założenie, że celem inicjatywy jest wniosek Komisji dotyczący:

– rozporządzenia dostosowującego zasady ogólne mające zastosowanie do zadań, celów priorytetowych i organizacji funduszy strukturalnych w taki sposób, by wzięta została pod uwagę ochrona mniejszości oraz wspieranie różnorodności kulturowej i językowej, pod warunkiem że finansowane działania prowadzą do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii;

– rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, mającego za przedmiot zmianę rozporządzenia dotyczącego programu »Horyzont 2020« dla celów usprawnienia badań nad wartością dodaną, do której mogą przyczynić się mniejszości narodowe oraz różnorodność kulturowa i językowa w odniesieniu do rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach Unii”.

127. Zgodnie z twierdzeniami wnoszącymi odwołanie opartymi na częściowych rejestracjach EIO wskazanych w pkt 124 i 125 niniejszej opinii, podniesionymi w późniejszym okresie przeciwko zaskarżonemu wyrokowi, możliwość częściowej rejestracji istniała już w 2013 r., w momencie, gdy odmówiono rejestracji przedmiotowej propozycji EIO. Fakt, że ogół postanowień przytoczonych i uznanych za właściwe przez organizatorów nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej uzasadniającej propozycję EIO, nie ma wpływu na częściową rejestrację EIO<sup>60</sup>.

128. Jednakże w zakresie odwołania Trybunał jest upoważniony jedynie do stwierdzenia niezgodności wyroku z prawem i nie może nakazać Komisji podjęcia określonego działania. Dlatego też gdyby Trybunał miał uwzględnić odwołanie, to do Komisji należałaby realizacja jego wszelkich skutków.

129. Po drugie, zarzuty odnoszące się do naruszenia zasady dobrej administracji oraz zasady równego traktowania są równie bezzasadne.

130. Otóż, jak zostało przypomniane w motywie 10 rozporządzenia nr 211/2011, decyzja dotycząca rejestracji danej propozycji EIO w rozumieniu art. 4 wskazanego rozporządzenia powinna zostać podjęta zgodnie z zasadą dobrej administracji, z którą wiąże się w szczególności spoczywający na właściwej instytucji obowiązek przeprowadzenia starannego i bezstronnego badania, które uwzględni także wszystkie istotne elementy danego przypadku<sup>61</sup>. Jednakże nie można przeprowadzić bardziej pogłębionej analizy, a zatem zarzut jest bezskuteczny.

131. Wprawdzie cel propozycji EIO, który stanowi jej istotę, jest zgodny w niektórych punktach z treścią EIO Minority SafePack, jednak propozycja EIO znacznie różni się od EIO Minority SafePack, jak przypomniano w pkt 124 i 125 niniejszej opinii. Dlatego też w sytuacjach, które nie są porównywalne, nie można zarzucić naruszenia zasady równości. Również zarzutu naruszenia zasady równego traktowania nie można poddać bardziej pogłębionej analizie, a zatem jest on bezskuteczny.

132. Proponuję oddalić zarzuty dodatkowe odwołania jako bezskuteczne.

## **V. W przedmiocie skargi do Sądu**

133. Jak wskazałem w pkt 62 niniejszej opinii, uważam, że zarzuty odwołania pierwszy i trzeci powinny zostać uwzględnione. Zaskarżony wyrok powinien zatem w mojej ocenie zostać w tym zakresie uchylony.

134. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylecia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

135. Uważam, że Trybunał jest w stanie orzec w przedmiocie skargi. W mojej ocenie wystarczy stwierdzić, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa, uznając, iż propozycja EIO wykraczała w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji oraz że przesłanka z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 nie została spełniona. W rezultacie uważam, że należy w tym zakresie stwierdzić nieważność spornej decyzji. To do Komisji będzie należała realizacja wszystkich skutków tego stwierdzenia nieważności.

## **VI. W przedmiocie kosztów**

136. Zgodnie z moją analizą proponuję uwzględnić zarzuty odwołania pierwszy i trzeci.

<sup>60</sup> Zobacz podobnie decyzja 2017/652.

<sup>61</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 47).

137. Z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości wynika, że jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

138. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

139. Wnoszący odwołanie wnieśli o obciążenie Komisji kosztami postępowania i tę ostatnią należy obciążyć kosztami, jako że przegrała sprawę.

140. Zgodnie z art. 184 § 4 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości interwencji pokrywają własne koszty.

## VII. Wnioski

141. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 maja 2016 r., Izsák i Dabis/Komisja (T-529/13, EU:T:2016:282), zostaje uchylony.
- 2) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2013) 4975 final z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie wniosku o rejestrację inicjatywy obywatelskiej o nazwie „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu”.
- 3) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.
- 4) Węgry, Rumunia i Republika Słowacka pokrywają własne koszty.